

## Frumvarp til laga

### um breytingu á lögum um vexti og verðtryggingu, lögum um Seðlabanka Íslands og lögum um neytendalán (erlend lán, varúðarreglur).

(Lagt fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016.)

#### I. KAFLI

##### Breyting á lögum um vexti og verðtryggingu, nr. 38/2001, með síðari breytingum.

###### 1. gr.

Við 13. gr. laganna bætist ný málsgrein sem orðast svo:

Skuldbindingar sem varða lánsfé í erlendum gjaldmiðlum og lánsfé þar sem greiðslur breytast í samræmi við gengi erlendra gjaldmiðla eða gengisvísitölur, þ.m.t. samsetta gjaldmiðla sem Seðlabanki Íslands reiknar og birtir, falla ekki undir ákvæði þessa kafla.

###### 2. gr.

Við 2. mgr. 14. gr. laganna bætist nýr málslíður sem orðast svo: Það á þó ekki við um neytendalán.

#### II. KAFLI

##### Breyting á lögum um Seðlabanka Íslands, nr. 36/2001, með síðari breytingum.

###### 3. gr.

Á eftir 13. gr. laganna kemur ný grein, 13. gr. a, sem orðast svo:

Seðlabanka Íslands er heimilt, í þágu fjármálastöðugleika og að undangenginni kynningu í fjármálastöðugleikaráði, að setja lánastofnunum reglur um hámark á útlánnum tengdum erlendum gjaldmiðlum til aðila sem ekki eru varðir fyrir gjaldeyrisáhættu. Í reglunum má jafnframt kveða á um skýrsluskil lánastofnana, lengd lánstíma, tegundir trygginga og að mismunandi ákvæði gildi um lánveitingar til einstakra flokka lántaka.

###### 4. gr.

Í stað orðanna „og gjaldeyrisjöfnuð“ í 2. mgr. 37. gr. laganna kemur: gjaldeyrisjöfnuð og lán tengd erlendum gjaldmiðlum.

## III. KAFLI

**Breyting á lögum um neytendalán, nr. 33/2013.**

## 5. gr.

Eftirtaldar breytingar verða á 2. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „t-lið 5. gr.“ í 1. mgr. kemur: u-lið 5. gr.
- b. Í stað orðanna „n-lið 5. gr.“ í 1. mgr. kemur: o-lið 5. gr.

## 6. gr.

Á eftir g-lið 1. mgr. 5. gr. laganna kemur nýr stafliður sem orðast svo:

- k. *Lán tengd erlendum gjaldmiðlum*: Lán:
  - i. tilgreint í eða bundið öðrum gjaldmiðli en tekjur neytanda og eignir sem hann ætlar til endurgreiðslu lánsins, eða
  - ii. tilgreint í eða bundið öðrum gjaldmiðli en gjaldmiðli þess aðildarríkis sem lántaki er búsettur í.

## 7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 10. gr. laganna:

- a. Við 2. mgr. bætist nýr málslíður sem orðast svo: Þrátt fyrir fjárhæðarmörk 1. og 2. másl. skal lánveitandi framkvæma greiðslumat áður en samningar um lán tengd erlendum gjaldmiðlum eru gerðir.
- b. 3. mgr. orðast svo:
 

Lánveitandi skal aðeins veita lán ef hann telur líklegt að neytandi geti staðið í skilum með lánið að teknu tilliti til niðurstöðu lánshæfis- og greiðslumats og að uppfylltum skilyrðum 10. gr. a ef um er að ræða lán tengd erlendum gjaldmiðlum. Niðurstaða greiðslumats telst jákvæð ef neytandi getur staðið við greiðslu fjárskuldbindingar samkvæmt lánssamningi á þeim tíma sem matið er framkvæmt. Niðurstaða greiðslumats felur ekki í sér ákvörðun um lánveitingu. Lánveitandi eða lánamiðlari skal útskýra fyrir neytanda niðurstöðu greiðslumats. Lánveitandi getur á grundvelli frekari upplýsinga frá neytanda fallist á að veita lán, önnur en lán tengd erlendum gjaldmiðlum, þrátt fyrir neikvæða niðurstöðu greiðslumats, enda sýni þær fram á að líklegt sé að neytandi geti staðið í skilum með lánið. Lánveitandi skal skjalfesta rökstuðning fyrir þessari ákvörðun, útskýra hana fyrir neytanda og, eins og við á, varðveita gögn henni til stuðnings.
- c. Í stað orðanna „og undanþágur“ í 5. mgr. kemur: lán tengd erlendum gjaldmiðlum og undanþágur.

## 8. gr.

Á eftir 10. gr. laganna kemur ný grein, 10. gr. a, sem orðast svo, ásamt fyrirsögn:

*Greiðslumat fasteignalána sem tengjast erlendum gjaldmiðlum.*

Lánveitandi skal aðeins veita lán tengd erlendum gjaldmiðlum til neytanda sem:

- a. hefur nægilegar tekjur í þeim gjaldmiðli sem lánið tengist til að standast greiðslumat, eða
- b. hefur staðist greiðslumat þar sem gert er ráð fyrir verulegum gengisbreytingum og verulegum hækkunum á vöxtum, eða
- c. hefur staðist greiðslumat og leggur fram viðeigandi fjárhagslegar tryggingar sem eyða gjaldeyrisáhættu hans vegna lánsins á lánstímanum.

## 9. gr.

Í stað vísunar í „t-lið 5. gr.“ í b-lið 5. mgr. 18. gr. og 3. mgr. 25. gr. laganna kemur: u-lið 5. gr.

## 10. gr.

Á eftir f-lið 1. mgr. 30. gr. laganna kemur nýr staflíður sem orðast svo: 10. gr. a um lán tengd erlendum gjaldmiðlum.

## 11. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

### I. Inngangur.

Frumvarp þetta byggist að hluta á tillögum nefndar sem falið var að endurskoða bann íslenskra laga við gengistryggingu, m.a. með hliðsjón af rökstuddu álit Eftirlitsstofnunar EFTA frá 22. maí 2013, og fjalla um innleiðingu varúðarreglna vegna hættu sem fjármálakerfinu stafar af erlendum lánnum. Í nefndinni sátu fulltrúar fjármála- og efnahagsráðuneytis, innanríkisráðuneytis, Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins.

Frumvarp áþekkt þessu var áður lagt fram á 144. löggjafarþingi, 561. mál, og er nú lagt fram að nýju með nokkrum breytingum.

### II. Tilefni lagasetningarinnar og helstu álitafni.

Eftirlitsstofnun EFTA telur að bann íslenskra laga við gengistryggingu samrýmist ekki meginreglu EES-samningsins um frjálst fjármagnsflæði, sbr. rökstutt álit stofnunarinnar frá 22. maí 2013. Stofnunin hefur síðan þá gert íslenskum stjórnvöldum það ljóst að verði hinu fortakslausa banni ekki aflétt megi búast við að málinu verði stefnt fyrir EFTA-dómstólinn.

Íslensk stjórnvöld hafa í svörum sínum til stofnunarinnar fallist á að endurskoða bann við gengistryggingu lána í íslenskum krónum en um leið þótti tilefni til þess að samræma umgjörð um lán sem tengjast erlendum gjaldmiðlum vegna þeirrar samsvörunar sem gengistryggð lán eiga með lánnum í erlendum gjaldmiðlum, sér í lagi í ljósi dómaframkvæmdar liðinna ára um lögmati gengistryggðra lána. Þá þótti enn fremur tilefni til þess að taka afstöðu til þess hvort rétt sé að takmarka lánveitingar í erlendum gjaldmiðlum og gengistryggð lán í íslenskum krónum bæði á grundvelli neytendasjónarmiða og eftir atvikum með vísan til fjármálastöðugleika.

### III. Meginefni frumvarpsins.

#### a. Helstu breytingar.

Eftirlitsstofnun EFTA hefur lýst því yfir að bann íslenskra laga við gengistryggingu samrýmist ekki meginreglu EES-samningsins um frjálst fjármagnsflæði. Þá er einnig til þess að líta að lög um vexti og verðtryggingu reisa ekki skorður við lánveitingum í erlendum gjaldmiðlum.

Áhætta þeirra sem hvorki hafa tekjur né eiga eignir í erlendum gjaldmiðlum og taka lán í erlendum gjaldmiðlum annars vegar og gengistryggð lán hins vegar er í meginatriðum sú sama. Þá hefur reynst þrautin þyngri að greina á milli erlendra lána og gengistryggðra lána eins og dómaframkvæmd liðinna ára er til vitnis um. Því þykir rétt að samsvarandi sjónarmið gildi um lán tengd erlendum gjaldmiðlum, þ.e. erlend lán og allar tegundir lánsamninga sem kveða á um greiðslu sem tengist á einn eða annan hátt erlendum gjaldmiðlum, sbr. 6. gr.

frumvarpsins. Því er lagt til í frumvarpi þessu að lán tengd erlendum gjaldmiðlum verði heimil nema lög mæli á annan veg, sbr. 2. gr. laga um vexti og verðtryggingu. Hins vegar þykir í ljósi reynslunnar áriðandi að slíkum lánveitingum verði sett takmörk bæði frá sjónarhóli neytendaverndar og með vísan til hagsmuna þjóðarbúsins.

Í lok september 2008 námu lán til einstaklinga tengd erlendum gjaldmiðlum um 320 milljörðum kr. eða um 17% af heildarskuldum einstaklinga. Þá tóku sveitarfélög í auknum mæli lán tengd erlendum gjaldmiðlum á árunum fyrir hrun og sömuleiðis fyrirtæki sem höfðu hvorki tekjur né áttu eignir í erlendum gjaldmiðlum. Skyndileg lækkun íslensku krónunnar á árinu 2008 bitnaði harkalega á efnahag lántaka sem ekki voru varðir fyrir gengissveiflum. Í lok árs 2008 voru tæplega 50% heimila með lán tengd erlendum gjaldmiðlum með neikvæða eiginfjárstöðu í húsnæði en hlutfallið var rúmlega 20% hjá heimilum sem eingöngu voru með lán í íslenskum krónum sem ekki voru gengistryggð, þrátt fyrir að bankarnir hafi yfirleitt miðað við lægra veðhlutfall vegna erlendra lána. Áhætta vegna gengisbreytinga lána í erlendum myntum er því umtalsverð. Enn fremur er nauðsynlegt að taka tillit til vaxtaáhættu og áhættu sem er tengd breytingum á áhættuálagi slíkra lána. Með hækkandi vaxtastigi undirliggjandi gjaldmiðla og herra áhættuálagi eða aukinni áhættufælni á mörkuðum getur greiðslubyrði lána sem eru tengd erlendum gjaldmiðlum aukist til muna. Erfitt getur verið fyrir lántakendur að leggja mat á slíka þróun fram í tímann og því þykir rétt að treysta vernd neytenda með tilliti til lána sem eru tengd erlendum gjaldmiðlum, sbr. 7. og 8. frumvarpsins, þannig að áhætta þeirra verði takmörkuð og ásættanleg. Þannig er lagt til í a-lið 7. gr. frumvarpsins að greiðslumat skuli ávallt framkvæmt þegar neytandi tekur lán tengt erlendum gjaldmiðlum. Enn fremur gerir tillagan ráð fyrir að óheimilt verði að veita slíkt lán nema þegar greiðslumat leiðir í ljós að viðkomandi lántaki hafi nægilegar tekjur í þeim gjaldmiðli sem lánið tengist til að standa undir greiðslubyrði vegna lánsins, hann stenst greiðslumat þar sem gert er ráð fyrir verulegum gengisbreytingum og verulegum hækkunum á vöxtum eða stenst greiðslumat skv. 7. gr. frumvarpsins, og leggur fram viðeigandi fjárhagslegar tryggingar sem eyða gjaldeyrisáhættu hans vegna lánsins á lánstímanum. Þannig eigi að vera tryggt að neytandi hafi viðhlítandi fjárhagslega burði til að standast verulegar breytingar, hvort sem er á gengi eða vöxtum, á lánstímanum. Þá skal þess getið í þessu sambandi að unnið er að tillögum til breytinga á sveitarstjórnarlögum sem miða að því að takmarka heimildir sveitarfélaga til þess að taka lán tengd erlendum gjaldmiðlum sem munu takmarka áhættu þjóðarbúsins enn frekar

Eigi að síður þykir rétt að hafa til reiðu heimildir til handa Seðlabanka Íslands til þess að setja lánastofnunum reglur um hámark útlána sem eru tengd erlendum gjaldmiðlum til aðila sem ekki eru varðir fyrir gjaldeyrisáhættu og um lengd lánstíma og tegundir trygginga í þágu fjármálastöðugleika. Við lækkun á gengi heimagjaldmiðils hækkar höfuðstóll erlendra lána mældur í heimagjaldmiðli sem bæði leiðir til hærri afborgana og vaxtagreiðslna, en síðast en ekki síst til lakari eiginfjárstöðu hjá óvörðum lántökum þar sem eigið fé lækkar til samræmis við hækkun undirliggjandi lána. Lækkun á gengi heimagjaldmiðils eykur því líkur á greiðslufalli eða vanskilum og þar með útlánatapi lánveitanda. Með auknum hlut tengdum erlendum gjaldmiðlum til óvarinna lántaka eykst áhættan í bankakerfinu. Gjaldyrisáhættu lántaka má að þessu leyti jafna til útlánaáhættu lánveitenda og þar sem lánin eru jafnan fjármögnuð í erlendri mynt veldur það ásamt öðru lausafjárþurrð lánastofnana og óstöðugleika á gjaldeyrismarkaði. Þá skal einnig bent á að með lánveitingum tengdum erlendum gjaldmiðlum til óvarinna lántaka er í raun verið að taka hluta af gjaldeyristekjum þjóðarbúsins frá til þess að standa megi undir endurgreiðslum þeirra. Ef gjaldeyrisöflun þjóðarbúsins er af

skornum skammti geta slíkar lántökur valdið verulegum vandkvæðum eins og reynslan sýndi.

Þá er einnig brýnt að unnt sé að setja lánveitingum tengdum erlendum gjaldmiðlum takmörk vegna áætlunar um losun fjármagnshafta. Þeirri áætlun er m.a. ætlað að mæta greiðslujafnaðarvanda sem skapaðist í þjóðarbúskapnum við fall bankanna. Hér er fyrst og fremst um að ræða óbeinar kröfur erlendra aðila á innlendar eignir búa fallinna fjármála-fyrirtækja og skammtímakrónueignir í höndum erlendra aðila, þ.e. aflandskróna. Tekjur þjóðarbúsins í erlendum gjaldmiðlum hafa ekki verið nægar til að leysa út á skömmum tíma áður nefndar krónueignir án þess að slík ráðstöfun hefði veruleg neikvæð áhrif á gengi krónunnar. Losun fjármagnshafta felur einnig í sér setningu varúðarreglna sem koma eiga í veg fyrir að ójafnvægi í þjóðarbúskapnum, eins og skapaðist fyrir fall bankanna, myndist aftur. Stígandi erlend skuldbinding óvarinna innlendra aðila gæti aukið á ójafnvægi og endurgreiðsluhættu þjóðarbúsins og skapað vantraust á getu hagkerfisins til að standa undir afborgunum eða endurfjármögnun þessara lána. Í ljósi þessarar stöðu er brýnt að Seðla-bankinn fái tæki til þess að setja lánveitingum tengdum erlendum gjaldmiðlum skorður til að varðveita fjármálastöðugleika sem koma til styrkingar þeim þjóðhagsvarúðarúrræðum sem þegar eru til staðar í lögum og geta nýst til að sporna við miklu innflæði erlends fjármagns og óhóflegum lánveitingum tengdum erlendum gjaldmiðlum, til að mynda reglum um eiginfjárkröfur fjármálafyrirtækja sem eru á forræði Fjármálaeftirlitsins og reglum um gjaldeyrisjöfnuð og fjármögnunarhlutfall í erlendum gjaldmiðlum sem eru á forræði Seðla-bankans.

#### *b. Aðrar breytingar.*

Tillögur sem fram koma í 4. og 10. gr. frumvarpsins tengjast þeim sem lagðar eru til í 3., 7. og 8. gr. en þar er um að ræða heimildir eftirlitsaðila til beitingar viðurlaga.

### **IV. Tilmæli Evrópska kerfisáhætturáðsins um lánveitingar í erlendum gjaldmiðlum frá september 2011.**

Evrópska kerfisáhætturáðið (ESRB) gaf út leiðbeinandi tilmæli haustið 2011 um lánveitingar í erlendum gjaldmiðlum (e. Recommendations of the European Systemic Risk Board of 21 September 2011 on lending in foreign currencies), þar sem m.a. er fjallað um úrræði sem eru til þess fallin að draga úr útlánavexti í erlendum gjaldmiðlum. Fram kemur í tilmælunum að hættan sem fjármálakerfum einstakra aðildarríkja kann að stafa af lánnum sem veitt eru í öðrum gjaldmiðlum en í heimagjaldmiðli geti farið eftir aðstæðum og ekki sé til ein lausn sem henti öllum. Þó er talið að eitt skilvirkasta úrræðið til að draga úr óhóflegum útlánavexti í erlendum gjaldmiðlum sé það að binda heimildir til lánveitinga við þá lántaka sem hafa getu til að standa af sér verulegar breytingar á gengi og erlendum vöxtum en jafnframt er lögð áhersla á að eftirlitsaðilar geti þurft á mismunandi úrræðum að halda til að draga úr kerfisáhættu vegna lána í erlendum gjaldmiðlum og því sé ástæða til að hafa slíkar heimildir lögbundnar þannig að unnt sé að beita þeim þegar aðstæður kalla á. Hins vegar er ráðlagt að beita úrræðum af þessum toga af varfærni og á grundvelli upplýsinga sem varpað geta ljósi á umfang erlendra lánveitinga til heimila og fyrirtækja, annarra en lánastofnana.

### **V. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.**

#### *a. Samræmi við íslensku stjórnarskrána.*

Eins og að framan greinir er það megintilgangur frumvarpsins að samræma heimildir til að veita lán í erlendum gjaldmiðlum og gengistryggð lán í íslenskum krónum með tilgreinda

almannahagsmuni að leiðaljósi. Það verður því ekki talið að farið sé í bága við 75. gr. stjórnarskrárinnar. Í því sambandi skal athygli vakin á að dómar Hæstaréttar sem varðað hafa ólögmati gengistryggðra lána hafa ekki gefið tilefni til að ætla að bannið gangi gegn atvinnufrelsisákvæði stjórnarskrárinnar eða öðrum ákvæðum hennar. Það verður enn fremur talið að löggjafinn geti falið Seðlabanka Íslands það vald sem um er rætt í 3. gr. frumvarpsins, enda er áskilið að reglurnar verði ekki settar í öðrum tilgangi en þeim að mæta aðstæðum sem líklegar eru til að ógna fjármálastöðugleika eða hafa óæskileg áhrif á fjármálakerfið.

*b. 40. gr. EES-samningsins um frjálst fjármagnsflæði.*

Með frumvarpi þessu er brugðist við rökstuddu álit Eftirlitsstofnunar EFTA um að bann við gengistryggingu fjárskuldbindinga í íslenskum krónum í lögum um vexti og verðtryggingu samrýmist ekki 40. gr. EES-samningsins um frjálst fjármagnsflæði. Með frumvarpinu er gert ráð fyrir að lánveitingar tengdar erlendum gjaldmiðlum verði heimilar, sbr. 1. gr. frumvarpsins, nema þegar neytenda- eða fjármálastöðugleikasjónarmið hníga til annars. Í því sambandi var litið til tilmæla evrópska kerfisáhætturáðsins um lánveitingar í erlendum gjaldmiðlum og tilskipunar 2014/17/ESB um lánsamninga fyrir neytendur í tengslum við íbúðarhúsnæði (Mortgage Credit Directive, MCD). Frumvarp sem felur í sér innleiðingu á tilskipuninni er lagt fram samhliða frumvarpi þessu.

## **VI. Samráð.**

Nefndin sem vann að undirbúningi frumvarpsins var skipuð fulltrúum fjármála- og efnahagsráðuneytisins, innanríkisráðuneytisins, Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins. Reglulegir fundir nefndarinnar voru haldnir frá september 2013 og fram til þess að nefndin gaf út skilabréf 7. maí 2014. Í upphafi árs 2014 fékk nefndin fulltrúa Samtaka fjármálafyrirtækja á sinn fund og gerðu samtökin ýmsar athugasemdir sem að gagni hafa komið við frágang málsins.

Nefndin átti um sama leyti fundi með fulltrúum Sambands íslenskra sveitarfélaga og Lánasjóðs sveitarfélaga ohf. í ljósi áforma um að takmarka heimildir sveitarfélaga til töku erlendra lána. Rætt hefur verið um að ná þeim markmiðum með breytingum á sveitarstjórnarlögum og er unnið að því á vettvangi innanríkisráðuneytisins.

Í apríl 2014 leitaði nefndin á ný samráðs við hagsmunaaðila og fékk á fund til sín fulltrúa Samtaka fjármálafyrirtækja, Neytendastofu og Neytendasamtakanna auk þess sem Samtökum atvinnulífsins og Sambandi íslenskra sveitarfélaga var gefinn kostur á að koma sjónarmiðum á framfæri. Þá hefur ESA verið upplýst um stöðu málsins á meðan vinnslu þess hefur staðið.

Lokafrágangur frumvarpsins var unninn í samstarfi fjármála- og efnahagsráðuneytisins, Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins og var frumvarp áþekkt þessu lagt fram á 144. löggjafarþingi, sbr. 561. mál, en hlaut ekki afgreiðslu. Í frumvarpi þessu er tekið mið af þeim umræðum sem fóru fram á vettvangi efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis um fyrra frumvarpið.

## **VII. Mat á áhrifum frumvarpsins.**

Verði frumvarpið samþykkt munu lántakar eiga þess kost að gera samninga um lán tengd erlendum gjaldmiðlum, þ.m.t. gengistryggð lán í íslenskum krónum, með þeim takmörkunum sem gilda um lántökur neytenda tengdum erlendum gjaldmiðlum, sbr. 8. gr. frumvarpsins. Almennt er það til hagsbóta fyrir neytendur að þeim standi til boða fleiri

valmöguleikar á fjármálamörkuðum eins og öðrum mörkuðum, að teknu tilliti til ákveðinna varúðarsjónarmiða er varða þá sjálfa og markaðinn í heild. Með auknu lánaframboði er líklegra að neytendur finni lán við sitt hæfi þegar horft er til vaxtakjara, myntsamsetningar og annars kostnaðar og geti þannig náð fram hagræðingu.

Í frumvarpinu eru gerðar viðbótarkröfur til neytenda sem taka lán tengd erlendum gjaldmiðlum og eins og áður kom fram er gert ráð fyrir að lántökur sveitarfélaga tengdar erlendum gjaldmiðlum verði takmarkaðar verði frumvarp sem unnið er undir forystu innanríkisráðherra að lögum. Þá verður að ætla að lánastofnanir stígi varlega til jarðar við mat á þeirri útlánaáhættu sem fylgir lánnum tengdum erlendum gjaldmiðlum til annarra lántaka. Því þykir ekki ástæða til þess að setja öðrum lántökum skorður, nema þær sem hljótast eftir atvikum af reglusetningarheimildum Seðlabankans, sbr. 3. gr. frumvarpsins. Verði frumvarpið að lögum er þess því vænst að lánveitingar tengdar erlendum gjaldmiðlum verði innan skynsamlegra marka með tilliti til áhættu.

*Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1. gr.

Tilgangur 1. gr. frumvarpsins er að aflétta fortakslausu banni við gengistryggingu lána í íslenskum krónum, sem leitt hefur verið af VI. kafla laga um vexti og verðtryggingu, til samræmis við rökstutt álit Eftirlitsstofnunar EFTA frá 22. maí 2013. Um leið er lagt til að samræmdar verði heimildir til þess að veita lánsfé í erlendum gjaldmiðlum og lánsfé þar sem greiðslur eru á einn eða annan hátt bundnar við gengi erlends gjaldmiðils eða gengisvísitölur, með öðrum orðum lán tengd erlendum gjaldmiðlum, enda þykir ekki ástæða til þess að greina á milli þessara flokka lánsfjár með tilliti til áhættu fyrir lántaka, lánveitendur og þjódarbúið. Í greininni er þannig lagt til að kveðið verði á um það í VI. kafla laganna að takmarkanir á notkun verðtryggingar, sem fram koma í kaflanum, eigi ekki við um skuldbindingar sem varða lán tengd erlendum gjaldmiðlum. Þannig verði slík lán heimil nema annað verði leitt af öðrum lögum, sbr. 2. gr. laganna. Í því sambandi er vísað til laga um gjaldeyrismál og þeirra tillagna sem felast í 3., 7. og 8. gr. frumvarps þessa.

Um 2. gr.

Í greininni er lagt til að heimild til að miða lánssamning við hlutabréfavísitölu, innlenda eða erlenda, eða safn slíkra vísitalna gildi ekki þegar um er að ræða lán til neytenda. Breyting þessi er lögð til með hliðsjón af rökstuddu áliti Eftirlitsstofnunar EFTA frá 22. maí 2013. Í upplýsingum sem fjármála- og efnahagsráðuneytinu hafa borist frá Samtökum fjármálafyrirtækja kemur fram að samtökunum sé ekki kunnugt um að heimildin hafi verið notuð almennt í lánssamningum fram til þessa. Samtökin telja þó varhugavert að afnema heimildina að fullu með hliðsjón af því að miðað hafi verið við slíkar vísitölur í útgáfum sérhæfðra samsettra fjármálaafurða (e. structures).

Um 3. gr.

Lánveitingar tengdar erlendum gjaldmiðlum til þeirra sem eru ekki varðir gegn gjaldeyrisáhættu geta verið umtalsverð ógn við fjármálastöðugleika eins og fram kemur í almennum athugasemdum. Því þykir fullt tilefni til þess að veita Seðlabanka Íslands heimild til þess að setja reglur, í þágu fjármálastöðugleika og að lokinni kynningu í fjármálastöðugleikaráði, um takmarkanir á lánveitingum tengdum erlendum gjaldmiðlum til þeirra sem ekki eru varðir fyrir gjaldeyrisáhættu. Um er að ræða varúðartæki sem nýta má til að koma í veg fyrir óhóflegar lánveitingar í erlendum gjaldmiðlum til óvarinna aðila sem gæti

m.a. aukið verulega fjármagnsinnflæði til landsins og valdið verðbólumyndun. Þannig þykir rétt að áskilja að reglurnar verði lagðar fram til kynningar á fundi fjármálastöðugleikaráðs, enda er ekki gert ráð fyrir að þær verði settar í öðrum tilgangi en þeim að mæta aðstæðum sem líklegar eru til að ógna fjármálastöðugleika eða hafa óæskileg áhrif á fjármálakerfið.

Í ákvæðinu er í fyrsta lagi gert ráð fyrir að Seðlabankinn geti takmarkað útlán lána- stofnana tengd erlendum gjaldmiðlum til óvarinna aðila með því að ákveða annars vegar að hlutfall slíkra útlána af heildarútlánasafni lánastofnunar, hvort sem er í heild eða til einstakra flokka óvarinna lántaka, sé undir tilteknum mörkum. Þá er í öðru lagi gert ráð fyrir að Seðlabankinn fái heimildir til þess að ákveða hámarks- eða lágmarkstíma lána sem tengd eru erlendum gjaldmiðlum og veitt eru til óvarinna aðila. Hér er aðallega horft til þess að hægt sé að tilgreina lágmarks lánstíma því eftir því sem lánstími er lengri eru meiri líkur á að vaxtamunur og gengissveiflur jafnist út. Því geta takmarkanir er koma í veg fyrir að óvarðir lántakendur hafi aðgang að útlánum tengdum erlendum gjaldmiðlum til skamms tíma dregið úr óvissu. Að lokum er gert ráð fyrir að Seðlabankinn geti tilgreint tegundir trygginga sem viðurkenndar eru vegna lána tengdum erlendum gjaldmiðlum. Skilyrði sem setja mætti um tryggingar fyrir lánum tengdum erlendum gjaldmiðlum gætu varðað tegund þeirra, veðhlutfall eða þá mynt sem virði þeirra er metið í. Til dæmis er mikilvægt að unnt sé að takmarka möguleika á að nota innlendar fasteignir eða hlutabréf sem tryggingu fyrir lánum tengdum erlendum gjaldmiðlum sem veitt er óvörðum aðilum fyrir gjaldeyrisáhættu. Í ákvæðinu er byggt á því að Seðlabankinn hafi heimild til þess að setja reglur um lengd lánstíma og tegundir trygginga sem taki bæði til óvarinna lántaka í heild og til einstakra flokka óvarinna lántaka.

Hugtakið „lán tengd erlendum gjaldmiðlum“ í ákvæðinu er notað bæði yfir lán í erlendum gjaldmiðlum og lán þar sem greiðslur eru á einn eða annan hátt bundnar við gengi erlends gjaldmiðils eða gengisvísitölur, sbr. 6. gr. frumvarpsins.

#### Um 4. gr.

Hér er lagt til að Seðlabankanum verði einnig heimilt að beita lánastofnanir viðurlögum í formi dagsekta vegna brota á reglum bankans um lán tengd erlendum gjaldmiðlum.

#### Um 5. gr.

Í greininni er lagt til að vísunum til staflíða 5. gr. laganna í 2. gr. laganna verði breytt til samræmis við breytingu sem er lögð til í 6. gr. frumvarps þessa.

#### Um 6. gr.

Í greininni er gert ráð fyrir að hugtakið „lán tengd erlendum gjaldmiðlum“ verði skilgreint í lögum um neytendalán. Skilgreiningin tekur mið af ákvæðum tilskipunar 2014/17/ESB um lánsamninga fyrir neytendur í tengslum við íbúðarhúsnæði. Í henni felst að með láni tengdu erlendum gjaldmiðlum verði annars vegar átt við lánsamning þar sem lán er tilgreint í eða bundið öðrum gjaldmiðli en tekjur lántaka eða eignir sem hann ætlar til greiðslu lánsins og hins vegar þegar lán er tilgreint í eða bundið öðrum gjaldmiðli en gjaldmiðli þess aðildarríkis sem lántaki er búsettur í.

Framangreind skilgreining er afstæð í þeim skilningi að mat á því hvort lán telst vera tengt erlendum gjaldmiðlum ræðst fyrst og fremst af högum neytandans en ekki stöðu íslensku krónunnar. Í því felst að þegar íslenskur lánveitandi veitir lán í íslenskum krónum kann lánið eigi að síður að falla undir hugtakið, svo sem ef tekjur lántaka eru í öðrum gjaldmiðli en íslenskum krónum eða ef lántaki er búsettur í öðru aðildarríki EES. Eðli



málsins samkvæmt ræðst mat á því hvort lán flokkast sem slíkt af þeim tímavæðingum þegar samið er um lánveitinguna.

Um 7. gr.

Í a-lið greinarinnar er gert ráð fyrir að greiðslumat sé ávallt framkvæmt, óháð fjárhæðarmörkum, áður en samningar um lán tengd erlendum gjaldmiðlum eru gerðir.

Í b-lið greinarinnar er lagt til að lánveitanda verði heimilt að veita lán, önnur en lán tengd erlendum gjaldmiðlum, þótt neytandi hafi fengið neikvætt greiðslumat, enda útskýri hann fyrir honum ákvörðun sína og skjalfesti rökstuðning fyrir því hvers vegna hann telji líklegt að hann geti staðið í skilum með lánið og, eins og við á, varðveiti gögn því til stuðnings.

Um 8. gr.

Í greininni er lagt til að heimilt verði að veita lán til neytenda sem tengjast erlendum gjaldmiðlum ef greiðslumat leiðir í ljós að viðkomandi lántaki hafi nægilegar tekjur í þeim gjaldmiðli sem lánið tengist til að standa undir greiðslubyrði vegna lánsins eða hann stenst greiðslumat þar sem gert er ráð fyrir verulegum gengisbreytingum og verulegum hækkunum á vöxtum eða stenst greiðslumat og leggur fram viðeigandi fjárhagslegar tryggingar sem eyða gjaldeyrisáhættu hans vegna lánsins á lánstímanum.

Framangreind viðmið eru reist á þeirri forsendu að lánveitendur ástundi ábyrga lánastarfsemi og beiti forsvaranlegum aðferðum við framkvæmd greiðslumats og við mat á gæðum og virði eigna. Má taka fram í því efni að fyrri reynsla sýnir glögglega að lán tengd erlendum gjaldmiðlum henti almennt ekki neytendum með tekjur í krónum vegna þeirrar gjaldeyrisáhættu sem í slíkum lánum felst. Ráðherra neytendamála yrði heimilt að útfæra nánar matskennd viðmið eins og það hvað telst „veruleg gengisbreyting/vaxtahækkun“ og hvað telst „viðeigandi fjárhagslegar tryggingar“, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga um neytendalán. Í tengslum við fyrra atriðið hefur verið rætt um að miða beri við 20% gengisbreytingu og allt að 7% hækkun á LIBOR-vöxtum en eðlilegt væri að ráðherra tæki mið af sjónarmiðum eftirlitsaðila á fjármálamarkaði í þessum efnunum. Hvað síðara atriðið snertir getur verið átt við afleiðusamninga sem eru fallnir til að eyða gjaldeyrisáhættu vegna lánsins á lánstímanum. Slíkir samningar standa þó neytendum almennt ekki til boða í dag. Auk þess er vert að nefna að fjármálafyrirtækjum ber að ráða neytanda frá því að gera slíkan samning ef mat á tilhlýðileika leiðir í ljós að hann hafi ekki þá reynslu og þekkingu sem nauðsynleg er til að hann skilji hvaða áhætta tengist samningnum skv. 37. gr. reglugerðar nr. 995/2007 um fjárfestavernd og viðskiptahætti fjármálafyrirtækja, sbr. 2. mgr. 16. gr. laga nr. 108/2007, um verðbréfavíðskipti.

Um 9. gr.

Í greininni er lagt til að vísunum til staflíða 5. gr. laganna í b-lið 5. mgr. 18. gr. og 3. mgr. 25. gr. laganna verði breytt til samræmis við breytingu sem er lögð til í 6. gr. frumvarps þessa.

Um 10. gr.

Hér er lagt til að Neytendastofu verði heimilt að leggja stjórnvaldssektir á lánveitanda sem brýtur gegn ákvæðinu sem fram kemur í 8. gr. frumvarpsins.

Um 11. gr.

Í ákvæðinu er að finna fyrirmæli um gildistöku.

**Fylgiskjal.**

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,  
skrifstofa opinberra fjármála:*

**Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um vexti og verðtryggingu,  
lögum um Seðlabanka Íslands og lögum um neytendalán.**

Í rökstuddu álitni Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) frá 15. júlí 2013 lýsir stofnunin þeirri afstöðu sinni að bann íslensks réttar við gengistryggingu lána samrýmist ekki meginreglu EES-samningsins um frjálst fjármagnsflæði þar sem það letji innlendar lánastofnanir til að fjármagna sig í öðrum gjaldmiðlum en íslenskum krónum. Frumvarpinu er meðal annars ætlað að bregðast við þessu álitni. Samkvæmt gildandi ákvæðum VI. kafla laga um vexti og verðtryggingu er óheimilt að binda lánsfjárhæð í íslenskum krónum við gengi erlendra gjaldmiðla en lögin reisa aftur á móti ekki skorður við lánveitingum í erlendum gjaldmiðlum.

Í 1. gr. þessa frumvarps er lagt til að sömu heimildir verði látnar gilda um lánveitingar í erlendum gjaldmiðlum og gengistryggð lán í íslenskum krónum og að hugtakið erlend lán verði notað sem samheiti yfir þessi lán. Heimilt verði að veita slík lán nema lög mæli á annan veg. Frá fjármálastöðugleikasjónarmiði eiga lán í erlendum gjaldmiðlum og gengistryggð lán sér ríka samsvörum með tilliti til þeirrar áhættu sem þeim fylgir fyrir lántaka, lánveitanda og þjódarbúið.

Í 3. gr. frumvarpsins er lagt til að Seðlabanka Íslands verði heimilt, í þágu fjármálastöðugleika og að undangenginni kynningu í fjármálastöðugleikaráði, að setja lánastofnunum reglur um hámark á útlánum tengdum erlendum gjaldmiðlum til aðila sem ekki eru varðir fyrir gjaldeyrisáhættu. Tilgangur slíkra reglna, ef settar yrðu, er að takmarka lántökur aðila, annarra en lánastofnana, sem ekki eru varðir fyrir gjaldeyrisáhættu og koma í veg fyrir að slíkar lánveitingar skapi kerfislæga áhættu í fjármálakerfinu eða ógni fjármálastöðugleika.

Í 7. og 8. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á lögum um neytendalán sem gera ráð fyrir að erlend lán til neytenda verði óheimil nema að uppfylltri skyldu lánveitanda um framkvæmd greiðslumats. Þessum breytingum er ætlað að tryggja að fullnægjandi greiðslugeta lántaka sé fyrir hendi og að hann hafi augljóslega fjárhagslega burði til að standast verulegar breytingar á gengi þess gjaldmiðils sem tekjur lántaka eru í, samanborið við þann gjaldmiðil sem lánið er í eða tekur mið af.

Frumvarpið kann að hafa einhver áhrif á vinnu eftirlitsaðila en ekki virðist ástæða til að ætla að það hafi í för með sér teljandi áhrif á útgjöld þeirra eða ríkissjóðs.